

从国家职能看我国财政支出的取向

黄大柯¹, 林玢², 王艺明²

(1、华侨大学 商学院, 福建 泉州 362021; 2、厦门大学 财政系, 福建 厦门 361005)

【摘要】 财政支出与国家职能、财政职能有着密切的因果关系, 正确理解和分析我国主流的两大财政理论——“国家分配论”与“公共财政论”中关于国家职能和财政职能的论述为解决我国财政支出结构调整问题提供指导, 本文结合中西的有关理论并结合我国国情, 提出财政支出结构应反映国家在社会发展的不同阶段所肩负的职能, 根据社会发展水平的变化而进行相应的调整。

【关键词】 国家职能; 财政职能; 公共财政

【中图分类号】 F810.4

【文章编号】 A

【文献标识码】 1008-4142(2007)02-0067-04

一、从国家职能看我国财政支出的取向

财政支出作为政府分配的重要组成部分, 对经济社会生活有着不可低估的作用。我国财政支出规模与结构对经济体制改革前的计划经济和对经济体制改革后的转轨经济都是有着重要的支持作用的。然而, 我们也必须充分认识到我国财政支出不仅存在总量不足的问题, 这与财政收入能力相关; 同时更多的是面临财政支出结构不合理的问题。财政支出与财政职能有密切联系, 支出必须为财政职能的实现服务。而财政职能又导源于国家职能, 国家有什么职能, 财政就应该通过财政收支活动予以实现。因此, 探析不同国家职能观与财政职能观对研究财政支出的范围与取向, 明确支出改革的方向具有重要意义。

当前对我国财政界最有影响的两种理论是“国家分配论”和“公共财政论”, 它们从各自的国家职能观出发, 论述的财政职能和财政支出范围。

二、两种不同的国家职能观

国家分配论从财政本质切入财政进行研究。论者对财政本质的文字表述不尽相同, 但概括起来都认为财政本质是以国家为主体的分配关系。其主要特点是强调国家的阶级特性和国家通过财政分配实现对经济社会的主

导作用。例如许毅、陈宝森编著的《财政学》, 把财政的共性表述为: “财政是特定阶级统治的国家为了维护加强其上层建筑、巩固发展其特定生产方式而参与社会产品的分配和再分配关系”。从这种理论表述中, 我们可以很明显的看出国家分配论认为国家是阶级斗争的产物, 并由斗争中胜利的一方掌握统治权的, 因此, 国家的任务就在于维护加强其上层建筑、巩固发展其特定的生产方式, 而财政则是国家为达到此目的运用的一种分配手段。这种国家观反映到国家职能方面, 则是国家应统摄一切社会事务, 使之符合统治阶级的利益。这种国家职能观我们可称之为宽派。

公共财政理论把政府的服务看作是创造价值的第三产业的一部分。这样, 政府的财政收支就融入了经济, 成为经济的一个相对独立的组成部分。政府活动产生的是公共产品, 与非政府活动通过交换而融合。那么在市场经济条件下, 为什么需要由政府来生产公共产品? 公共财政论者认为, 这是由市场失效造成的。公共财政论者避开了国家性质的认定, 直接从市场经济的弱点切入, 将政府的功能经济化, 更具体的把政府功能和市场功能联系起来。但并不表明公共财政论没有国家观。公共财政论的国家

【收稿日期】 2007—01—25

【基金项目】 国家社科基金资助项目(06CJY002), 华侨大学科研基金资助项目(07BS101)和厦门大学王亚南经济研究院资助项目成果之一。

【作者简介】 黄大柯(1970-), 男, 甘肃环县人, 经济学博士, 华侨大学商学院讲师; 林玢(1981-), 女, 福建福州人, 厦门大学财政系硕士; 王艺明(1976-), 男, 福建厦门人, 经济学博士, 厦门大学财政系副教授

观是社会契约论,主张国家由社会契约产生,从而否定了国家在执行社会职能过程中具有阶级统治的性质,在国家职能方面,公共财政理论实际上是主张由政府补私人之不足,我们可以称之为狭派。

三、两种不同的财政职能理论

国家分配论者认为,财政有四种职能:筹集资金、供给资金、调节控制和监督管理职能。这种职能论述并未显示财政职能范围。能够显示财政职能范围的提法可从国家分配论关于财政定义的阐述中看到。如此上引用的许毅等编著的《财政学》,把社会主义财政表述为:“社会主义财政是社会主义国家为维护、加强社会主义上层建筑和经济基础,为建立合理的国民经济结构和社会结构,实现以最少劳动耗费取得最大经济效益,不断满足人民需要,对社会产品和国民收入进行的有计划分配和再分配”。从这个表述和国家分配论其他论著中可以看出,国家分配论从财政是以国家为主体的分配出发,基本而言,一般将分配职能作为一种最重要的财政职能。它对财政职能作出宽泛和积极的解释,在财政职能实现方面主张积极主动的姿态。

在财政职能范围方面,公共财政理论受它的国家职能观的制约,自然是局限于弥补市场的不足。公共财政理论认为,财政职能有三种,这就是:配置资源职能、收入分配职能、经济稳定与增长职能。有些“公共财政论”者则认为:公共财政是因应于市场配置资源的失效而产生的,因此财政的配置职能是其首要职能。这种看法正好与国家分配论针锋相对。我国一些论者,把公共财政理论看作是适应市场经济需要的一种财政类型,而国家分配论则是以计划经济为体制基础的财政类型。

四、财政支出范围的理论选择

国家分配论与公共财政论孰是孰非?笔者认为应当以发展的眼光来看待财政的职能。从世界范围看,自凯恩斯的“国家干预经济”理论诞生以来,各国都不同程度地在经济管理实践中实践着政府干预经济的做法,并日益重视政府在经济中的作用和地位。但当经济处于不同发展水平和阶段时,就会对政府管理经济职能有不同的要求。这些变化在近现代表现得尤为突出,同时这些变化也证明了瓦格纳定理、罗斯托经济发展阶段理论及恩格尔定律具有普遍意义。

(一) 德国经济学家瓦格纳从发展政府机构以满足较高的社会发展的理论出发,提出了“国家活动不断增加的法则”。这一法则的基本含义是,随着人均实际收入的增

加和工业化水平的提高,国家政府财政支出占国民收入的比重将提高,他把财政支出上升的原因分为政治因素与经济因素。所谓政治因素,是指国家活动的规模的扩大;所谓经济因素,他初步提出了市场缺陷与外部性的观念,还提出了收入弹性概念。瓦格纳认为,随着经济的工业化,正在扩张的市场与这些市场中的当事人之间的关系会更加复杂,而这种市场中的相互关系就对商业法与契约关系产生了需求,而后者又要求建立司法与行政制度。城市化与高居住密度将产生外部性,拥挤又需要政府进行干预与调节。瓦格纳还把对于教育、文化、保健与福利的财政支出的增长归因于需求的收入弹性。随着收入的上升,用于这些方面的财政支出的比例将会超过收入上升的比例。这也可以说是一种“齿轮效应”。世界各国国家职能的强化及政府支出扩张的实践证明,这一法则是正确的。

(二) 美国学者罗斯托曾著有《经济成长的阶段》(1960年)一书。在他看来,在经济发展的早期阶段,政府部门为经济发展提供社会基础设施,如道路、运输、环境卫生。法律与秩序、健康与教育及用于人力资本的投资等。在此阶段政府投资在总投资中占有较高的比重。这时政府主要倾向配置作用,政府的这些投入对于经济与社会发展的早期阶段的国家进入“起飞”、进入发展的中期阶段来说,是必不可少的。在经济发展的中期,政府投资只是对私人投资的补充。一旦经济达到成熟阶段,政府支出将从基础设施投入转向不断增加的教育、保健与福利服务的支出。而在“大众消费”(Mass Consumption)阶段,政府突出再分配的作用,维持公平的政策性支出会大大超过其他支出的增长幅度,同时也会快于GNP的增长幅度。政府职能的转变,有着深刻的经济原因,它与经济发展的阶段性有着密切的关系。

(三) 恩格尔定律揭示了消费者消费需求变化的规律,当人均收入较低时,总支出中用于食物和必需品的比例就高,用于舒适品和奢侈品的比例就低。随着人均收入的提高,用于食物和必需品的消费支出比例便会下降,而舒适和奢侈品的消费支出比例就会上升。这种需求变化势必引起农业部门或第一产业部门生产所占比例下降,制造业或第二产业和服务业或第三产业所占比例上升。而产业结构的变化对政府职能着力点变化、政府投资方向有着重要影响。当人们实际收入提高时,人们对公共产品与私人产品的需求都会增加。但公共产品需求的收入弹性大于市场私人产品,其中最主要的原因就是现代社

会的公共产品不属生活必需品,而越是非必需品,它的收入弹性就越大,当个人收入超过一定的水平时,公共产品就变得越来越大,人们就需要越来越多的政府服务。诸如医疗保健、文化体育、交通运输、社会保障等公共产品开始“侵蚀”消费结构中的私人产品的相对份额。这就是说,随着收入的增长,人们的需求结构的变化,由低到高,由单一到多样,由注重物质到注重精神,不仅对市场供应私人产品提出了新的要求,也对政府提供公共产品在质、量、品种上提出了新的要求。人们需求结构的变化对以满足居民个人需求和社会共同需求为价值取向的社会经济发展,具有重要的导向意义。另一方面,我们还可以从恩格尔定律中得到这样的启示:当财政收入较低时,财政支出中用于国家政治职能、维持国家正常秩序的基本需要的比例就高,用于经济社会管理职能方面的支出比例就低。随着收入的提高,用于国家政府基本需要的支出比例会下降,而用于经济社会管理职能方面的支出比例将会增加。

由此可见政府对经济的管理职能往往决定了财政职能,经济、社会发展对财政不断提出新的要求,因此,财政支出结构作为财政行使职能的一个方面,自然也须适应经济、社会发展水平。从根本上说,财政支出结构的长期演变主要取决于经济发展阶段,不同的经济发展阶段要求财政支出的侧重点不同。

结合我国国情来看,社会主义市场经济的发展有赖于与其相适应的财政理论的引导。“国家分配论”的财政理论体系产生于我国的计划经济体制形成时期,总结和分配的财政分配规律是计划经济时期的财政活动,反映的是财政本质中特殊的表现形式,这种理论体系在服务于我国计划经济,形成比较完整的国民经济体系功不可没。但也不可避免的与计划经济的实质性特点有着千丝万缕的联系。然而市场经济的发展是一种与计划经济不同的运作体系,它要求调动所有从事经济活动主体的积极性,政府及财政活动的目的就必然要从过去服务于计划转向为市场提供公共服务,满足市场当事人对市场秩序和经济利益的维护的需要,企业和个人都是独立的经济主体,政府主要承担解决市场失效的问题,而不再主要作为整个社会生产的组织者和大管家。经济运行体系的改变,就要求指导经济运行的理论不仅要适应经济的运行,并高于经济运行体系,指导经济的运行。在社会主义市场经济条件下,财政职能应该反映政府与市场在配置资源方面的关系,其结合点是充分发挥社会主义市场经济下市场配置资源的

基础性作用。其主要内容应该是分配职能与配置职能并重,并将财政资源配置职能作为社会主义市场经济下财政职能的一个重要有机组成部分。因为,一方面分配职能与配置职能反映了政府和市场、公平与效率、社会主义与市场经济间的辩证统一关系。另一方面从这一观点的反面也同样可以看出:资本主义国家中财政是配置职能与资本主义分配关系的结合,而且其在一贯重视配置职能的同时,也根据社会经济与财政实践发展的需要,越来越重视发挥财政的分配职能。有什么性质的国家,就必然要什么性质的财政为它服务,这种国家和财政的本质联系的演绎,必然和这个特定国家所处的历史时代、经济发展阶段、社会发展相联系,从“朕即国家”的君主财政及资本主义社会的公共财政和社会主义计划经济时期的代表人民大众的国家财政的实施过程都验证了这个道理。

五、我国财政支出的取向

支出结构的选择要能适应社会发展水平。公共财政理论关于支出的论述,是以效率为主轴展开分析的,顺应市场经济优胜劣汰的精神,也与社会主义的根本任务是发展社会生产力的要求相吻合。借鉴这种分析框架,结合我国社会实际,有利于我国财政以效率为中心建立起与市场经济相适应的支出体系。为保证公共支出结构合理化,财政支出应遵循如下的取向:

(一) 正确界定市场经济下公共支出的供给范围。其实质就是要明确在社会主义市场经济条件下公共支出分配的依据。第一,市场失灵的领域。财政支出范围必须包括市场机制失灵的领域,其主要应用于市场不能或难以奏效的事项,如国家行政、国防、外交、公共安全等方面。对于一般竞争性领域的投资,财政要逐步退出,充分发挥市场配置资源的基础性作用。在为国家机器正常运转提供财力保障时,属于纯消费性的开支,必须进行严格控制。第二,外部经济效益项目。财政支出范围必须包括关系国民经济全局的基础产业、高新技术产业、主导产业、公共设施建设和关系社会长远发展的基础科学研究、生态环境、传统文化艺术保护等方面。由于这些方面支出大见效慢,经济效益难以保证,但他们却是经济社会发展必不可少的部分,所以必须由财政来承担。财政在支出的过程中还要注重行使宏观调控的职能,特别要为发展农业,实现产业结构调整提供必要的财力。当然,这一切行为必须以不干扰市场经济的规范运作、不影响企业的市场竞争主题地位和公平竞争为原则。第三,共同需要的范畴。财政支出的范围,必须包括全体社会成员的一些一般的需要,

如义务教育、养老、失业保障、抚恤、社会救济等方面,虽然这些方面的需要是针对特定的个人,属于个人消费,但却是提高全民素质、维持社会稳定所必需的。至于中高等教育、成人、职业教育等,虽然从社会发展的角度来看具有一定程度的公共需要的属性,但总体来看是一部分社会成员为提高自身素质和取得较好的职业所形成的特殊需要,并非全体公众都可以享受的,基本上属于个人消费。要按照“谁受益、谁负担”的原则,适当开辟一些新的资金来源渠道。

以上支出在确定其范围时,具体操作上可借鉴“公共风险归宿法”,以公共风险为导向来确定公共支出的范围。风险评估的结果若是风险回归政府,即政府现在不承担支出责任,将来还得承担,则表明这种风险是公共风险,需要政府现在就必须作出支出安排去防范和化解风险;若风险归宿不是政府,则政府不承担支出责任。

(二) 着力推进公共支出预算管理的制度创新。一要实行部门预算,提高预算的透明度,将预算外资金纳入部门预算范围内;二要实行综合财政预算,提高预算的完整性,包括对预算外资金项目进行全面清理,以及实行税费改革,将一部分具有税收性质、便于征收管理的收费纳入税收调控范围,实行“费改税”;三要实行国库单一账户制度,提高财政资金使用效率,即将政府所有财政性资金集中在国库指定的代理银行开设账户,同时,所有的财政支

出均通过一个账户进行拨付。这是市场经济国家普遍采用的一种财政资金收付管理制度。

(三) 进一步完善政府采购制度。政府采购也称政府统一采购或公共采购,是指各级政府为了开展日常政务活动的需要,将财政的购买性支出通过公开招标、公平竞争和财政部门直接向供货商付款的方式,从国内外市场上为财政开支单位购买商品和劳务的行为。其实质是将市场竞争机制和公共支出管理有机地结合在一起,它一方面使政府可以得到价廉物美的商品和服务,有效地节约财政资金;另一方面使财政管理从价值形态延伸到实物形态,从而改变过去财政支出一拨了之、管理粗放的情况,提高财政资金的使用效率。这种做法不仅能控制和节约公共支出,而且还有利于推动并实现政府消费行为的市场化,它是促进反腐倡廉和整顿财经秩序的重要配套措施。

参考文献

- [1] 邢俊英. 优化财政支出结构落实科学发展观[J]. 中央财经大学学报, 2005, (3).
- [2] 王国清, 沈藏. 国家财政与公共财政模式关系辨析[J]. 财经科学, 2005, (1).
- [3] 侯荣华. 中国财政支出效益研究[M]. 北京: 中国计划出版社, 2001.
- [4] 吴俊培. 公共财政研究文集[M]. 北京: 经济科学出版社, 2000.
- [5] 张馨. 公共财政论纲[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.

Looking into the Orientation of China's Fiscal Expenditure from the National Function

HUANG Da-ke¹, LIN Bin², WANG Yi-ming³

(1. Business School of Overseas Chinese University, Quanzhou Fujian 362021; 2. Fiscal Dept. of Xiamen University, 361005, China)

Abstract: Fiscal expenditure has close causality with the national function and financial function. A correct understanding and analysis of our country's two mainstream fiscal theories, "State Distribution Theory" and "public finance theory", in which national and fiscal functions are discoursed upon, can help to guide the regulating of the national fiscal expenditure structure. Based on the relevant theories in the west and at home and the concrete financial conditions of China, this paper puts forward the argument that fiscal expenditure structure should mirror the different functions that a state shoulders in different phases of social development, and that the functions should be regulated in accordance with changes of social developmental levels.

Key words: national function; fiscal function; public finance